



府际联席会：城市群建设的有效协调机制

□ 锁利铭

随着新型城镇化进程的加快，城市群正在成为我国区域经济社会发展的重要载体与表现形态。当前，我国城市群面积约占全国的25%，集中了全国62%的人口、80%的经济总量。布局不尽合理、内部分工协作不够、集群效率不高，是长久以来困扰城市群发展的障碍。《新型城镇化发展规划（2014—2020）》在内的一系列规范性文件要求强化城市群主体形态，建立完善跨区域的城市发展协调机制。可以说，府际协作已成为城市群治理的新趋势。

城市群加强府际协作的重要机制

目前，国内重要的城市群已在不同程度地就区域性公共议题组织召开常規与非常規、长效性与临时性的联席会，比如长三角城市经济协调会的市长联席会、京津冀发改委区域工作联席会等。府际联席会推动了区域范围问题的界定和理解，实现了地方官员之间经常性、常态化的交流。

从整体的数量来看，四个城市群的55个城市在“十一五”“十二五”期间召开地方政府联席会共计584次，基本呈现出随时间的推移而稳步上升的趋势，2006年有19次，到2015年则达到61次。联席会的召开呈现出3个发展阶段。第一阶段为2006—2008年。这一时期，联席会模式逐渐出现在各城市群之中，并逐年稳步增长，在2008年4个城市群共召开了36次联席会议。第二阶段为2009—2012年，这一阶段为联席会召开次数的剧增时期。2009年全年共召开了62次会议，2012年达到最高峰，全年4个城市群总共召开的联席会次数高达81次。联席会被各地方政府积极采纳，成为地方政府的常用协作方式。第三阶段为2013—2015年。在历经了之前的热潮之后，联席会的召开次数有所缓和，每年维持在60次左右，呈现出稳定的发展态势。

府际联席会应具备的特征

参与成员的跨界性。有效的联席会机制应克服传统“上下同构、左右对等”的地方治理格局，融合具有异质特征的主体参与，实现跨行政区、跨级别、跨部门的协作局面。目前，近一半的联席会达到了跨行政区、跨级别、跨部门的跨

界协作目标；但部门意识较强，近一半的联席会在同一部门内召开；上下层级的壁垒在联席会中被弱化，跨层级的联席会次数约占总次数的4/5。

议题领域的丰富性。区域合作议题由早期的以经济或产业为主向多元化方向发展，因为有效的联席会应致力于解决城市群内各领域的协作问题，实现规划层面上的制度协作。目前我国府际联席会可划分为经济、公共服务、综合以及政治4个领域。京津冀、珠三角与成都经济区以公共服务为主，主要解决环保、社会保障、教育、公共卫生等问题；而长三角联席会在决策层面的合作比重非常大，如政研室联席会、政法系统联席会等，这样有利于在制度和政策基础层面形成城市群内部的一体化环境。

持续时间的长效性。从产生和制度安排来看，召开联席会的目的是在地方政府间形成长期交流会晤的协作机制。通常联席会制度会规定每年召开1—2次，以联合主办、轮流承办的形式，在成员城市轮流召开。在实际操作中，地方政府的自主协作是其理性思考的结果，联席会只有取得实效才能保证成员的持续参与。因此，一方面需要制度约束，同时也需要有资源的保障。例如长三角城市经济协调会的市长联席会，从最初15个成员城市发展发展到30个，得益于其完善的制度规则和设立的区域合作专项资金，具备了制度与经费的保障。

区域差异的多样性。不同城市群的整体性特点会产生对区域治理的不同要求，也使不同城市群联席会呈现出不同的结构特征。从分布来看，长三角和珠三角的联席会次数远远高于京津冀与成都经济区。从自主性来看，长三角和珠三角以多边协作为主，自组织协作能力较强；京津冀以整体协作为主，政策驱动为府际协作的主要动力。从制度性来看，京津冀、珠三角与成都经济区以公共服务领域为主，长三角以政治领域为主，制度安排对长三角区域有较强的带动作用，使其在2012年实现了从“培育协作”时期向“自主协作”时期的转变。

走向具有自组织形态

通过联席会构建政府间平等对话与跨界协商机制，克服地区“竞争机制”、纵向“命令机制”、部门“职能机制”造成的条块分割的弊端，实现各个层次的政府机构权责平衡与利益表达渠道的畅通。

联席会议要实现从单一经济合作向环境、交通、科技、文化、旅游等全面合作的转变，促进城市间各个要素的流动与融合。同时，政治合作是建立协作制度与营造一体化环境的重要方式，因此要特别注重政治类联席会的召开。

完善联席会组织架构与制度建设，如制定联席会制度章程，设立常设区域委员会、秘书处，成立共同发展基金等。这种组织和制度不具备法律强制性，却能够形成政府间“契约式”协作，使政府间的长期协作得以保证。

不同城市群应根据自身发展阶段、结构与条件等实际情况，探索并创新适合自身发展需要的协作模式，更多地采用自下而上的创新协作方式。还应根据已有的合作基础，促进联席会与其他协作形式实现有效组合，如合作论坛、府际协议等，形成城市群综合协作的体制机制。

建立自组织形态的城市群府际联席会，中央政府也应扮演好自己的角色。一方面，中央政府要做好跨省域城市群府际联席会的前期引导以及与相关省级层面的对接工作，使地方政府能够将中央的整体性规划政策转化为地方的实际行动；另一方面，做好对府际联席会的扶持工作，对于合作类议题的联席会中央政府应减少干预，但对于治理类议题尤其是对那些冲突和风险可能性较大的情况，则应给予一定的监督和协调。此外，还应完善激励机制。中央政府要鼓励地方政府进行府际联席会的制度创新，对具有创新性的做法安排给予包容、认可与推广，从而促进积极自主的府际协作的形成。

开拓社会组织发展新局面

当前，社会组织在经济社会发展的各领域活动活跃、辐射面广、吸纳性强、渗透力大，已成为现代国家治理中一支举足轻重、不可或缺的社会力量。改革开放以来尤其是党的十八大以来，中国特色社会主义进入了新的发展阶段，与此相应，我国社会组织也进入新的发展阶段。

□ 康晓强

新阶段

民办非企业单位“异军突起”，于2016年在总量上首次超过社会团体，占据社会组织“半壁江山”，日益成为最有生长潜力、最具开掘空间的社会组织形态。2012年到2016年，民办非企业单位从22.5万个增加到36.1万个，年均增长量从之前的1万多个增长到近年来的3万多个，年均增长率达12.55%；从其内部结构看，民办学校与民营医院加起来占到近七成，民营医院的发展较为平稳，从2.1万个增加到2.5万个，但从其在整个民办非企业单位总量上的比重来看却呈现出逐年下降的趋势，从9.3%降至6.9%；相对而言，民办学校的发展较快，从11.7万个增加到19.9万个，占到了整个民办非企业单位总量的55.1%，已经成为我国教育事业的重要一极。根据2016年全国教育事业统计公报，民办幼儿园占有所有幼儿园总数的64%，民办普通高中占全国普通高中总数的20.8%，民办中等职业学校占全国中等职业学校总数的19.4%，民办高校占全国普通高校总数的28.6%。可以看出，在教育领域尤其是学前教育领域，民办学校已是名副其实的重要组成部分。

基金会尤其是非公募基金会发展异常迅猛。全国基金会数量从2012年的3029个增加到2016年的5559个，年均增长率在两位数以上，增长速度快，增量明显。非公募基金会的数量自2011年首次超过公募基金会后，继续以较快速度发展，年均增长率达20%以上。截至2016年底，非公募基金会的数量达3791个，已是公募基金会数量的2倍多。当然，非公募基金会的发育、发展与一个地区的经济发展存在明显的正相关关系，即经济发达地区的非公募基金会发育早、发展快，反之亦然。

社会团体平稳发展，工商服务类、社会服务类、文化类、体育类发展较快。社会团体数量从2012年的

27.1万个增加到2016年的33.6万个，年均增长上万个，与往昔年均增长几千个相比有一定飞跃。服务农业农村发展的社团一直以来是社团的“第一大户”，占社团总数的一成以上。党的十八大以来，工商服务、社会服务、文化、体育这四大类社团发展较快，社团的增量主要靠这四大类在支撑。这四类社团活力较强，展现出旺盛的生命力，这与相关部门相关政策的推动、培育有一定关联。

新特点

社会组织成为我国协商民主建设新的生长点。党的十八大以来，我们党对社会组织协商民主建设的价值日益关注。党的十八大三中全会明确指出要“拓宽国家政权机关、政协组织、党派团体、基层组织、社会组织的协商渠道”，首次把社会组织纳入国家协商民主体系。2015年1月，《关于加强社会主义协商民主建设的意见》对“逐步探索社会组织协商”作出具体部署。社会组织参与协商民主建设，不仅拓展了协商民主建设的渠道、空间，而且助推了社会组织的成长、成熟，对于促进社会组织与协商民主的良性互动、协调耦合产生了积极效应。

强化社会组织党建。在推进我国社会组织的良性发育与有序成长的征程中，政党的功能与价值非但不能“缺席”，而应积极“在场”。一方面，社会力量的多样态、多元化、多维化使社会面临“断裂”的风险，迫切需要一个有力、有效进行整合的主体力量；另一方面，社会组织发育时间短，尚不成熟，容易受到国内外各种势力的不当干扰、利用甚至阻滞，如果党不能给予方向上的引领，很容易发生发展方向上的偏差甚至反向、逆向生长。正是在这个意义上，党的十八大强调要“加大社会组织党建工作力度”。2015年9月，《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》全面擘画了社会组织党建领导体制、管理架构、工作机制和队伍建设等，

为全面加强社会组织党建工作指明了发展方向、明确了前进路径、提供了根本遵循。

社会组织发展的制度环境进一步优化。这主要体现在政治支持和法制支撑两大方面。一方面，社会组织的成长愈益得到党和政府的高度重视。比如，党的十八届二中全会首次提出行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行直接注册，为不少社会组织“松了绑”。另外，2016年8月中旬，《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》正式发布，标志着社会组织管理思路由堵向疏转型，由严进宽管向宽进严管转型，由政社不分向政社分开转型。另一方面，社会组织的相关法律法规相继出台，在一定程度上弥合了社会组织法制的“真空”：十二届全国人大常委会第24次会议修订通过的《环境保护法》第58条首次赋予社会组织具有提起环境公益诉讼的主体资格，为社会组织助力生态文明建设提供了坚实的法制基础；十二届全国人大常委会第24次会议修订通过的《民办教育促进法》的核心精神是对营利性和非营利性民办学校实施分类管理，明确规定义务教育阶段民办学校均为非营利性办学，为民办小学、民办初中的健康发展指明了方向。

新趋势

目前，国际上衡量一个国家社会组织发育程度的核心指标是每万人拥有的社会组织数量。截至今年6月底，我国每万人仅拥有52个社会组织，不仅远低于发达国家50个的平均数，也低于发展中国家10个的平均数。助推我国社会组织的健康有序发展，还有广阔的空间。而社会组织要获得健康有序的发展，关键是走出一条具有中国特色的社会组织发展之路。

始终坚持党对社会组织的领导。在我国，社会组织是党有效执政的重要资源和关键要素。社会组织党建是

大数据助力国家治理现代化

□ 安森东

大数据对提升国家治理现代化的重大意义

有利于推动党委和政府科学决策。基于数据驱动的决策方法，政府将更加有效率、更加开放、更加负责。大数据能够帮助各级党委和政府的决策者通过数据挖掘，全面了解和准确掌握各类信息，综合研判经济社会发展趋势，提高公共决策的效率和质量。

有利于推动政府简政放权改革。大数据可助力政府打破同级政府部门间和上下级政府间存在的数据壁垒，实现资源共享和便捷化、智能化、扁平化管理，进而推动政府简政放权和职能转变，更好发挥政府在国家经济社会发展中的作用。

有利于优化政府对市场主体的服务和监管。大数据能够助力政府从市场需求角度出发，通过对大数据的分析和运用，准确判别各类市场主体的真实需求，提供系统化、智能化、精细化、个性化服务，实现以市场主体为中心的服务创新。通过共享工商、税务、质监、安监等部门收集的企业数据信息，并用云计算等技术对共享数据进行综合研判来优化、细化治理行为的每一个环节和流程，实现对市场信息的统一高效监管。

大数据助力国家治理现代化的制约因素

我国是数据大国，随着国家金关、金税、金盾、金审等一大批电子

政务“金字工程”的深入实施，政府部门积累了海量的数据资源，构成了新时期国家治理领域改革和创新潜在的巨大“数据红利”。但我国还不是数据强国，在数据资源共享方面还不同程度地存在着协同程度低、技术支撑体系不完善、立法滞后等一些問題，主要体现在“三个缺乏”。

缺乏对大数据的全面深刻认识。通过抽样调查，相当一部分领导干部对大数据的认识不深、不透、不全，在工作中缺乏大数据思维，不会利用大数据进行精准分析和辅助决策。同时，领导干部对大数据的认识呈现出两种反差：省、市领导干部从整体上相对更重视大数据及其应用，但不够全面深刻；区县、乡镇领导干部从整体上对大数据的认识不到位、不全面、不深刻的问题更为突出。

缺乏数据共享的有效体制保障。一是在同级政府部门之间的数据共享方面，因建设时期、建设主体、业务领域等的不同导致数据标准格式不统一，系统异构、数据异构导致政府在数据治理过程中面临数据割据，形成一个个信息孤岛。而同级政府部门之间主要通过传统协商方式进行数据共享，程序多、耗时长、效率低。二是在上下级政府和部门之间数据共享方面，由于上下级政府或部门之间存在着领导与被领导或指导与被指导关系，上级政府和部门提出的数据共享需求一般会得到满足，而下级政府和部门向上级发出的共享请求则通常难以得到全面的回应。

缺乏数据公开的法律及规范性文件。首先，相关法律法规缺位。完善的法律法规是数据公开得以实现的基

础、依据和保障。目前，我国数据公开相关法律法规还很不完善，无法可依困扰着数据公开工作。其次，数据公开难以执行。“公开是原则，不公开是例外”在个别地方却异化成了小事、不重要的事和结果公开，大事、重要的事、过程不公开等怪象。第三，公开路障难以扫清。有些政府部门为了部门利益，对其所拥有的数据资源不愿公开。

大数据助力国家治理现代化的对策建议

强化领导干部的大数据思维 and 意识。领导干部的大数据思维、大数据意识对实现大数据前瞻决策、实时决策、精准决策至关重要。将大数据战略宣数纳入党校、行政学院等干部教育机构的核心培训课程，邀请大数据专家讲授大数据理论知识和前沿发展动态，邀请政府相关部门分享其已开展的大数据应用案例，进一步增强各级党政领导干部的大数据思维，将带动整个公务员队伍的大数据应用能力，形成用大数据助力国家治理现代化的良好氛围。

强化国家信息资源开放和共享。应做好信息资源开放和共享的顶层设计，可成立专门的数据信息资源监管机构或直接由信息化主管部门牵头，按照“一数一源、授权使用、分层管理、分级应用”的原则，建立“用数据说话、用数据决策、用数据管理、用数据创新”的管理机制，依托已有的电子政务等信息化系统，构建完整、系统、分层的政务云平台。同时，建立完善政府与社会互动的大数据采集机制，通过政务数据开放和共

拓展执政空间和整合执政资源的现实需要，也是社会组织健康成长的“导航仪”和“方向盘”。因而，不能狭隘地将社会组织党建理解为对社会组织的“管控”，主观地将党组织与社会组织对立起来。同时，社会组织面大量广类多，从业人员流动性大，党员队伍结构千差万别，社会组织党建应分类施策、分类管理、因类制宜，既要

有“规定动作”，也要允许“自选动作”，切实提升社会组织党建的成效和品质。因地制宜、因时制宜、因业制宜，厘清社会组织党组织领导体制和隶属关系，对于提升社会组织党建的有效性十分重要。

群团组织在联系和引导相关社会组织方面将会发挥更大的作用。群团组织是一种具有鲜明中国特色的社会组织形态。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央愈加关注群团组织的社会功能，组织架构实现了从“科层制”向“扁平化”的初步转型，“神经末梢”更加敏感，“毛细血管”更加通畅。今后，群团组织将成为党联系社会组织的一个重要渠道。通过各种方式，使各类社会组织成为群团组织的二传手、三传手、四传手，从而像毛细血管一样延伸到社会各个领域、各个层面、各个角落。

场域拓展是社会组织提供社会服务的重要方向。当前，无论是民办非企业单位抑或基金会，均把主要资源用在教育领域。这种“扎堆”教育场域的现象对于推动教育事业持续发展意义重大。然而，社会事业的发展是全面的，今后社会组织的项目领域应不断拓展，服务品类应更加多元化，服务项目应更加多样化，服务结构应更加多维化，从而更好推动社会全面进步、人的全面发展。

积极稳妥推进社会组织协商民主建设的步伐。虽然社会组织是协商民主建设新的生长点，但二者之间并非简单的“正向”因果线性逻辑。也就是说，社会组织增促协商民主只是一种理论上的可能性，这种可能性的实现还需要一系列现实条件和相关要素的支撑，需要扎实的制度建构和建设。因此，推进社会组织协商民主建设既要积极，亦需稳妥。

管理视角

享，为实现大数据助力国家治理现代化提供强大的信息支撑保障。

强化大数据应用平台的建设和服务。如何发挥政府掌握的海量数据的价值是当今亟待解决的突出问题。可通过建立国家发布政府信息的网站，开放和促进数据透明和共享。地方政府可以政府数据资源网站为基础，从手机终端APP突破，通过移动终端实现对政府部门应用系统的访问，打造智慧政府。同时，探索“我的政府”服务模式，开发教育培训、医疗卫生、食品安全、智慧交通、公共安全和科技服务等与数据使用主体息息相关的APP业务，向社会提供个性化、精细化的数据资源服务，促进大数据成果惠及民众、改善民生。

促进大数据相关法律法规建立和完善。首先，加快出台大数据相关法律法规，如大数据发展的相关法律法规、行政条例和部门规章、数据反垄断相关规定，以及大数据采集办法、使用许可办法、管理办法、销毁办法、安全责任办法等实施细则。其次，加快制定大数据隐私保护制度。针对基础数据中涉及到的个人隐私信息，在政策上将个人信息保护纳入政府公共信息资源管理保护和规划的范畴，明确隐私保护的内容、责任主体、级别要求等。同时，在技术上进行特殊处理和多重保护。再次，加快建立数据质量管理体系。高度重视数据质量，构建一体化的数据质量管理体系，制定数据质量测量的统一标准，完善质量管理流程，建立质量救助机制，从制度层面保证数据的精准和有效。

智库探索